

N° 63

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1989

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1990* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VI

**DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE - MER**

**Par M. Roger LISE ,**

Senateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Buzul, Claude Huriot, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; MM. José Balareello, Jean Barras, Mme Marie Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Helene Missoffe, MM. Arthur Moulin, Albert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Proavoiseur, Henri Revol, Roger Rigaudiere, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Sullier, Franck Sérusclat, Rene Pierre Signe, Paul Souffrin, Pierre Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.*

Voir les numeros :

**Assemblée nationale** (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 9), 921 (tomes I et II), 925 (tome III) et T.A. 181

**Senat** : 58 et 59 (annexe n° 7) (1989-1990)

**Lois de finances. Départements et territoires d'Outre-mer**

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	<b>3</b>
<b>EXPOSE GENERAL</b> .....	<b>7</b>
<b>I - La détérioration de la situation de l'emploi</b> .....	<b>8</b>
<b>A - L'aggravation du chômage</b> .....	<b>8</b>
1. L'accroissement naturel de la population .....	<b>9</b>
2. La progression du chômage .....	<b>10</b>
<b>B - La politique de l'emploi et de la formation</b> .....	<b>13</b>
1. Les actions directes sur le marché du travail .....	<b>13</b>
2. La formation professionnelle .....	<b>16</b>
3. L'aide aux demandeurs d'emploi .....	<b>19</b>
<b>II - La mise en oeuvre de l'égalité sociale</b> .....	<b>22</b>
<b>A. L'amélioration des prestations sociales</b> .....	<b>22</b>
1. L'application de la parité sociale globale .....	<b>22</b>
2. Les mesures qui restent à réaliser .....	<b>26</b>
3. La mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion .....	<b>29</b>
<b>B - L'effort en faveur du logement social</b> .....	<b>30</b>
1. L'évolution des crédits .....	<b>31</b>
2. Les aides au logement .....	<b>33</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le jeudi 16 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Hector Viron, secrétaire, la commission a examiné les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer.*

*M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de budget pour 1990 progressait de 3,26 % et dépassait 2 milliards de francs et que le Gouvernement mettait en place un programme d'indemnisation et de reconstruction à la suite du cyclone Hugo.*

*Il a ensuite évoqué l'ampleur dramatique du chômage outre-mer. L'accroissement naturel de la population, l'évolution du solde migratoire et les difficultés économiques sont autant d'éléments qui expliquent le déséquilibre permanent du marché du travail. Le chômage a progressé de 5 % sur un an et atteint des taux très élevés : 23 % en Martinique, 25,5 % en Guadeloupe et 35 % à la Réunion.*

*S'agissant des mesures relatives à l'emploi et à la formation, le rapporteur a signalé la progression des subventions de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) qui accentuera les aides à la mobilité dans le cadre de la formation en métropole des jeunes d'outre-mer. La forte progression des dotations consacrées à la formation professionnelle sera poursuivie grâce aux contrats de plan et permettra notamment la création de centres de formation à Saint Pierre et Miquelon et à Mayotte. Les moyens consacrés au service militaire adapté (SMA) évoluent favorablement. Les travaux d'utilité collective ont été plus largement ouverts aux jeunes d'outre-mer et étendus à la Polynésie française et à Wallis et Futuna.*

*Le rapporteur pour avis a vivement déploré la décision du Gouvernement de supprimer les chantiers de développement dans les DOM pour y substituer des activités d'insertion dans le cadre du RMI. Il a précisé à ce titre que la dotation inscrite au budget du ministère du travail diminuait de 73 % et se limitait à 26 millions de francs qui seront alloués aux territoires d'outre-mer.*

*Le rapporteur pour avis s'est ensuite interrogé sur les incertitudes liées à la notion d'égalité sociale, qui remplace celle de parité sociale globale. Il a précisé que l'objectif de parité sociale globale avait été poursuivi avec la suppression de la condition d'activité professionnelle pour toutes les prestations familiales.*

**L'application aux DOM du RMI procède de la même logique puisqu'un abattement de 20 % est appliqué au montant de l'allocation et que les sommes correspondantes sont consacrées par l'Etat à des actions d'insertion. Pour l'année 1989, le nombre de bénéficiaires est évalué à 80.000, dont 50.000 pour le seul département de la Réunion.**

**Au titre du logement social, le rapporteur pour avis a rappelé l'évolution favorable des crédits de la ligne budgétaire unique, qui augmente de 11 % et atteint 1 milliard de francs, ce qui permettrait de financer plus de 11.000 logements. Il a toutefois regretté que les crédits ne soient pas entièrement consommés en raison de la rigidité des réglementations et que les actions de résorption de l'habitat insalubre ne soient pas suffisamment orientées vers des constructions collectives plus adaptées que les habitations individuelles légères. Il a en outre souhaité qu'un "bouclage" identique à celui réalisé en métropole permette d'étendre à tous, moyennant une condition de ressources, les aides au logement.**

**Compte tenu de l'effort financier consacré à l'outre-mer, de l'amélioration des prestations sociales, de l'application du RMI, de la priorité reconnue au logement social et des mesures prises en faveur de la Guadeloupe, le rapporteur pour avis a proposé d'émettre un avis favorable sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer.**

**M. Jean Chérioux a estimé que certaines orientations de la loi de programme étaient remises en cause et que la politique gouvernementale à l'égard des départements et territoires d'outre-mer était trop ambiguë pour recueillir son approbation.**

**M. Guy Penne s'est félicité des orientations mises en oeuvre par le Gouvernement qui tranchent avec celles du Gouvernement précédent. Il a reconnu qu'en raison de l'ampleur des difficultés de l'outre-mer, le budget ne pouvait mettre fin à un certain nombre de carences. Il a toutefois indiqué qu'il approuvait les conclusions du rapporteur pour avis, favorables à l'adoption des crédits.**

**M. François Louisy a estimé que l'application du RMI aux DOM s'inscrivait dans le cadre de l'égalité sociale et, s'agissant des logements sociaux, il a relevé la préférence des populations pour l'habitat individuel.**

**M. Pierre Louvot a reconnu que le projet de budget permettrait quelques avancées mais, compte tenu des carences qui subsistent, il a souhaité que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat.**

**M. Hector Viron a souhaité que l'effort global de l'ensemble des départements ministériels en faveur de l'outre-mer soit récapitulé dans un document unique et que le Gouvernement fasse un point détaillé sur les mesures prises après le cyclone Hugo.**

**A la suite de ces interventions, M. Roger Lise, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :**

*. l'application du RMI dans les DOM répond davantage au principe de parité sociale globale qu'à la notion d'égalité sociale, puisque le montant de l'allocation fait l'objet d'un abattement ;*

*. l'exiguité des surfaces constructibles, et les normes minimales de confort, plaident en faveur d'une réorientation de la constitution des logements sociaux vers des habitations collectives.*

*Il a par ailleurs rappelé que, malgré certaines insuffisances, le projet de budget méritait d'être approuvé en raison de l'effort de solidarité réalisé pour la Guadeloupe.*

*La commission a ensuite procédé au vote sur les conclusions du rapporteur pour avis, proposant d'émettre un avis favorable sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer. La mise aux voix ayant donné lieu à une égalité de suffrages, la proposition n'a pas été adoptée.*

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer dépasse cette année les deux milliards de francs et progresse de 3,26 %, dont 4,92 % pour les dépenses ordinaires et 1,07 % pour les crédits de paiement.

Cette progression est inférieure à celle de l'ensemble du budget, mais elle fait suite à un relèvement significatif de l'effort financier en faveur de l'outre-mer qui s'était traduit par des augmentations exceptionnelles en 1987 et, dans une moindre mesure, en 1989.

On peut donc espérer que ce budget permettra de confirmer les actions entreprises, notamment à la suite de la loi de programme votée en 1986, en vue de résorber les retards considérables accumulés par les départements et les territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, après les premières mesures d'urgence, le Gouvernement a mis en place un programme d'indemnisation et de reconstruction à la suite du cyclone Hugo qui a dévasté la Guadeloupe les 16 et 17 septembre dernier.

Comme par le passé, votre commission souhaite dépasser le strict cadre budgétaire et porter une appréciation d'ensemble sur la politique sociale à l'égard de l'outre-mer.

Cette année encore, l'ampleur dramatique du sous-emploi et la progression du chômage outre-mer restent une des préoccupations majeures de la commission des affaires sociales.

Elle entend également s'interroger sur les moyens dégagés afin de diminuer les disparités sociales entre l'outre-mer et la métropole. La notion d'égalité sociale se substitue à celle de parité sociale globale mais son contenu demeure encore incertain et flou et reste encore au stade de proclamations.

## **I - LA DETERIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI**

Dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique, le taux de chômage est deux fois plus élevé qu'en métropole, et dans le département de la Réunion, il y est trois fois plus élevé.

Cette situation qui touche les trois principaux départements de l'outre-mer persiste depuis plusieurs années et ne fait que s'amplifier. Il est vrai que, d'une part, l'évolution démographique des DOM constitue une contrainte forte et explique en partie cette détérioration du marché du travail mais, d'autre part, que la sous-industrialisation en est la raison principale.

Bien qu'en augmentation au cours des derniers budgets, notamment grâce à la loi de programme, les moyens consacrés à la politique de l'emploi, à l'aide aux chômeurs et à la formation des jeunes demeurent insuffisants pour enrayer cette évolution.

### **A. L'AGGRAVATION DU CHÔMAGE**

Indépendamment des problèmes liés aux structures économiques de l'outre-mer et à la conjoncture, votre rapporteur doit rappeler le rôle quasi-mécanique joué par la démographie dans l'augmentation du chômage.

## **1. L'accroissement naturel de la population**

Dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, la population en âge de travailler s'accroît sur un rythme beaucoup plus soutenu qu'en métropole.

Depuis vingt ans, les taux de natalité outre-mer ont beaucoup diminué mais ils demeurent supérieurs à ceux de la métropole (24 ‰ en moyenne). Le rajeunissement de la population et les progrès sanitaires ont permis d'abaisser constamment les taux de mortalité qui, en moyenne, sont inférieurs à 6 ‰. Une évolution similaire se dégage par ailleurs très nettement en ce qui concerne la mortalité infantile.

Le taux d'accroissement naturel de la population qui atteint 18 ‰, demeure donc exceptionnellement élevé. Il se situe entre 1% et 1,5 % par an en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Pierre et Miquelon, avoisine 2 % par an à la Réunion et dépasse ce chiffre dans les autres départements, territoires ou collectivités.

Les moins de 20 ans représentent 41 % de la population en Guadeloupe, 38 % en Martinique, 44 % à la Réunion, 50 % en Polynésie française et 47 % en Nouvelle-Calédonie.

Compte tenu de cette structure démographique, les départs en retraite ne peuvent à eux seuls absorber l'afflux sur le marché du travail de classes d'âge jeunes. On estime par exemple qu'à la Réunion, il se produit un départ en retraite pour cinq arrivées sur le marché du travail.

Traditionnellement, les migrations vers la métropole permettaient d'atténuer les effets de la démographie. Interrompue après 1981, la politique de mobilité, malgré les objectifs assignés à l'ANT, ne semble pas avoir retrouvé ce rôle régulateur depuis 1986.



Parallèlement, les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer connaissent une immigration extérieure non négligeable. La stabilité politique et le niveau économique et social constituent un attrait pour la population environnante et les difficultés de contrôle des flux migratoires ont permis à l'immigration clandestine de se développer.

## **2. La progression du chômage**

Le rythme de création d'emplois ne suffit pas, loin de là, à absorber l'arrivée de classes d'âge nombreuses sur le marché du travail. Par ailleurs, ces créations d'emplois proviennent exclusivement du secteur public, et ce sont elles qui ont permis de compenser la diminution de l'emploi dans le secteur privé. Ainsi, de 1982 à 1986, la part du secteur public dans l'emploi total est passée de 30 % à 38 % en Guadeloupe et de 34 % à 42 % en Martinique. Parallèlement, les effectifs d'employeurs et travailleurs indépendants, mais aussi ceux des salariés du secteur privé, diminuaient sensiblement.

Cette évolution insuffisante de l'emploi se traduit par une progression très importante du chômage.

Les statistiques établies par l'ANPE et les institutions territoriales ne donnent qu'une vision partielle et imprécise du chômage outre-mer, car elles ne permettent pas de quantifier le phénomène de sous-emploi. Elles doivent être appréciées avec prudence puisqu'elles n'ont fait l'objet d'un traitement informatisé qu'à partir de 1987, cette informatisation ayant entraîné une diminution du nombre de chômeurs enregistrés. Enfin, un nombre important de chômeurs ne sont pas inscrits à l'ANPE, ce qui conduit à majorer le taux de chômage enregistré pour évaluer le taux de chômage réel. Lors du recensement général de 1982, l'INSEE avait constaté que le nombre de personnes sans travail à la recherche d'un emploi dépasse de 50 % celui des chômeurs inscrits à l'ANPE.

Quelles que soient les réserves qu'appelle la mesure statistique du chômage outre-mer, elle fait néanmoins apparaître une dégradation continue au cours des dernières années, comme l'indique le tableau suivant :

**Evolution du chômage dans les DOM  
et à St Pierre et Miquelon de 1982 à 1989**

	Population active 1982	Juin 1982	Juin 1988	Juin 1989
Guadeloupe	121.826	20.652	28.776	31.077
Guyane	31.183	2.134	3.573	3.827
Martinique	128.072	22.502	29.311	29.705
Réunion	172.828	30.763	56.368	60.034
St Pierre et Miquelon	2.380	106	464	253
Ensemble	456.289	76.157	118.492	124.896

Le taux de chômage officiellement enregistré par l'ANPE dépasse en moyenne 27 % de la population active . Il est de 23 % en Martinique, 25,5 % en Guadeloupe et près de 35 % à la Réunion, alors qu'il se stabilise autour de 10 % en métropole.

En 7 ans, le nombre de chômeurs s'est accru de plus de 60 % en moyenne, le département le plus touché étant celui de la Réunion qui a vu le nombre de chômeurs pratiquement doubler sur cette période. Sur les trois dernières années, la tendance à la dégradation est particulièrement forte. Seule la Martinique semble connaître une stabilisation relative de son chômage, ce qui n'est le cas ni à la Réunion, ni en Guadeloupe.

Dans les territoires d'outre-mer, les statistiques existantes appellent des réserves importantes, en raison de l'absence d'organismes équivalents à l'ANPE recensant l'ensemble des chômeurs sur la totalité du territoire, et d'autre part, en raison de la pratique de l'auto-subsistance dans des sociétés qui conservent un fort caractère traditionnel.

**En Nouvelle-Calédonie, l'office du travail, établissement public territorial chargé du service public de placement des demandeurs d'emploi, a enregistré une forte augmentation du nombre de chômeurs, qui est passé de 4.400 en mai 1988 à 5.400 en juin 1989. Cette détérioration proviendrait d'un nombre élevé de demandes d'emploi non satisfaites dans l'intérieur du territoire et dans les îles. Toutefois, un nombre encore important de chômeurs ne sont pas enregistrés.**

**En Polynésie, l'agence pour l'emploi et la formation professionnelle mise en place en 1986 a permis de mieux apprécier la situation du marché du travail. Les demandeurs d'emploi enregistrés en mars 1988, pour les seules îles du Vent, étaient au nombre de 3.330.**

**A Wallis et Futuna, plus de 200 jeunes quittent chaque année le système scolaire entre 16 et 18 ans sans trouver un travail.**

**Dans la collectivité territoriale de Mayotte enfin, le bureau territorial pour l'emploi évalue en juin 1989 le nombre de demandeurs d'emploi à plus de 3.000.**

**Malgré l'imperfection de ces évaluations, on peut retirer trois enseignements des statistiques élaborées par les différentes institutions :**

**- la mesure du chômage sous-évalue l'ampleur réelle du sous-emploi ;**

**- le chômage touche massivement les jeunes de moins de 25 ans ;**

**- il concerne majoritairement une population dépourvue de formation et de qualification professionnelle.**

## **B. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION**

Le déséquilibre croissant du marché du travail appelle des mesures diversifiées. Les aides à la création d'emploi et la mobilité professionnelle, qui visent à influencer directement sur l'offre et la demande d'emploi semblent aujourd'hui quelque peu délaissées au profit de la formation professionnelle et de l'aide aux demandeurs d'emploi.

### **1. Les actions directes sur le marché du travail**

La dernière action d'envergure en vue de la création d'emploi remonte à la loi de programme qui avait prévu un effort important de l'Etat en élargissant le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales pour l'emploi d'un jeune de 16 à 25 ans.

Ce dispositif, plus favorable qu'en métropole, prévoyait une exonération de 50 % pour toute embauche et une exonération de 100 % pour les embauches effectuées sur un contrat de qualification, d'apprentissage, d'adaptation ou d'engagement maritime et pour les stages d'insertion à la vie professionnelle.

Ce dispositif était cependant temporaire puisqu'à l'exception des exonérations concernant les SIVP et les contrats d'apprentissage, instaurées à titre permanent en métropole, les exonérations n'ont pu jouer que pendant une durée maximale d'un an, pour les embauches effectuées entre le 1er février 1987 et le 31 janvier 1988. Ainsi, les effets de l'exonération ont disparu à compter du début de l'année 1989.

Il est toutefois intéressant de noter que pour la période d'application, près de 20.000 jeunes ont été concernés, 80 % d'entre eux étant embauchés sur contrat donnant droit à exonération

totale des cotisations patronales. La ventilation géographique fait apparaître le bilan suivant : 7.582 embauches à la Réunion, 6.198 à la Martinique, 5.050 en Guadeloupe, 1.086 en Guyane et 86 à Saint Pierre et Miquelon.

Il faut noter que les mesures prévues par le projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle seront applicables aux DOM. Mais celles-ci ne concernent que les chômeurs de longue durée ou les bénéficiaires du RMI.

Dans les territoires d'outre-mer, des dispositifs similaires ont été mis en place.

En Nouvelle Calédonie, les jeunes de moins de 26 ans à la recherche de leur premier emploi peuvent bénéficier d'un stage d'initiation à la vie professionnelle pendant trois mois, pris en charge par le territoire. De même, le territoire prend en charge les contrats d'insertion professionnelle qui permettent de favoriser l'embauche des jeunes diplômés sans expérience professionnelle en dédommageant l'employeur du coût de la formation du salarié.

Les stages d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes ont également été mis en place en Polynésie française. Ils sont ouverts, pour une durée de trois mois, aux jeunes sans qualification ou expérience professionnelle, le territoire prenant à sa charge l'indemnité versée aux jeunes et les charges sociales correspondantes. Le territoire a également financé des contrats d'adaptation à l'emploi permettant la prise en charge de 40 % du salaire pour toute entreprise embauchant un jeune demandeur d'emploi diplômé de l'enseignement technique. Enfin, une prime d'incitation à l'embauche, équivalente à deux fois le SMIC, est versée par le territoire aux entreprises de plus d'un an et de cinq salariés ou plus qui recrutent à temps complet et pour une durée indéterminée un ou deux jeunes de moins de 25 ans à la recherche d'un premier emploi.

S'agissant de la mobilité professionnelle vers la métropole, elle figure parmi les objectifs affichés de la loi de programme et répond en particulier à trois objectifs : abaisser le coût

du transport pour les jeunes originaires d'outre-mer venant en métropole recevoir une formation professionnelle, favoriser l'insertion des migrants d'outre-mer en métropole et favoriser le retour au pays en vue d'y occuper un emploi ou de créer une entreprise.

Chargée d'organiser la mobilité entre l'outre-mer et la métropole, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) devait voir ses statuts et ses moyens redéfinis, conformément à l'article 10 de la loi de programme. A ce jour, le décret d'application n'est pas intervenu.

Il semble bien que la redéfinition des objectifs de l'ANT, telle que la prévoyait la loi de programme, ne soit pas entrée dans les faits. L'ANT concentre ses activités sur l'insertion sociale et la formation professionnelle des personnes originaires d'outre-mer.

Après avoir fortement augmenté en 1987, les dotations budgétaires consacrées à l'ANT connaissent une progression modérée. Elles augmenteront de 2 millions de francs en 1990 pour atteindre 98,625 millions de francs. Cet abondement est destiné à compenser le désengagement du fonds social européen, qui, en 1989, n'intervenait plus qu'à hauteur de 13,8 millions de francs contre 19,4 millions de francs en 1988. Il faut rappeler en outre que l'ANT reçoit d'importantes dotations des collectivités locales (départements et régions) qui sont passées de 19,5 millions de francs en 1988 à 33 millions de francs en 1989.

Comme par le passé, l'ANT a consacré une partie de ses activités à des aides ou des secours destinés aux migrants d'outre-mer. Parmi, celles-ci, il faut mentionner : les prestations d'hébergement d'urgence et les aides au logement, l'aide au regroupement familial, qui permet la prise en charge d'une partie des frais de transport de la famille, l'aide au retour dans le département d'origine et l'aide aux voyages-vacances.

Mais l'ANT a également renforcé ses actions en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle.

Elle a renouvelé la convention avec l'AFPA et conclu une convention nationale avec l'ANPE en 1988. Elle a également mis en place un dispositif d'évaluation des actions de formation entreprises.

Par ailleurs, dans le cadre de conventions passées avec les régions d'outre-mer, l'ANT a accentué l'aide à la mobilité. En 1988, près de 1.600 stagiaires, en majeure partie originaires de la Réunion, ont bénéficié d'une formation en métropole.

L'ANT a également procédé à une réorganisation de ses services, notamment en créant des antennes locales dans les différents départements d'Ile de France.

## **2. La formation professionnelle**

La loi de programme avait prévu un engagement financier important de l'Etat en matière de formation professionnelle. En effet, si la politique de formation professionnelle est de compétence régionale, l'Etat conserve un rôle d'impulsion et d'accompagnement grâce à l'utilisation d'enveloppes spécifiques gérées au niveau national par le conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Ainsi, à partir de 1987, des crédits supplémentaires ont été versés aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution de ces crédits et de la dotation décentralisée à l'intérieur de laquelle chaque conseil régional fixe la part consacrée au fonctionnement et à l'investissement.

**Evolution des crédits décentralisés de formation professionnelle**  
(en millions de francs)

	Dotation initiale 1988	Crédits supplé- mentaires	Dotation totale 1988	Dotation initiale 1989	Crédits supplé- mentaires	Dotation totale 1989
Guadeloupe	53,971	12,834	66,805	59,309	12,834	72,143
Guyane	17,129	3,321	20,450	18,937	3,321	22,258
Martinique	71,706	13,941	85,647	78,920	13,941	92,861
Réunion	99,502	19,323	118,825	109,794	19,323	129,117
St-P. et Miq.	-	0,071	0,071	-	0,071	0,071
Mayotte	1,500	1,010	2,510	1,000	1,010	2,010
<b>TOTAUX</b>	<b>243,808</b>	<b>50,500</b>	<b>294,308</b>	<b>267,960</b>	<b>50,500</b>	<b>318,460</b>

A ces crédits, s'ajoutent ceux des enveloppes spécifiques nationales déléguées aux préfets qui sont passées de 200 à 245 millions de francs de 1988 à 1989 et qui sont principalement consacrées à la formation des jeunes de moins de 25 ans. Sur la même période, les crédits d'investissements sont passés de 4,5 à 10,2 millions de francs.

Dans le cadre des contrats de plan 1989-1993, l'Etat et les régions d'outre-mer se sont engagés à mettre en place des actions visant à renforcer l'appareil de formation. Sur cette période, et pour les quatre régions concernées, la participation de l'Etat se montera à plus de 120 millions de francs, les régions consentent un effort équivalent. Les principales caractéristiques de ces contrats de plan, dont certains ont été signés et d'autres sont en cours de négociation, sont les suivantes :

- . pour la Guadeloupe (engagement de l'Etat à hauteur de 12,4 millions de francs de 1989 à 1993), la priorité concernant la formation des formateurs, la rénovation de l'apprentissage, le renforcement de l'évaluation qualitative des méthodes de formation et la formation des marins.

- . en Guyane (27 millions de francs), l'effort sera porté sur l'apprentissage, notamment par la mise en place de nouvelles formations et par l'installation d'un nouveau centre de formation.



. en Martinique (27,5 millions de francs), les actions porteront sur la formation des ingénieurs, cadres et techniciens, sur l'extension du centre d'apprentis de Rivière Salée et la modernisation de l'école maritime et sur l'adaptation des centres de formation pour la promotion agricole

. à La Réunion (60,7 millions de francs), l'apprentissage constituera là aussi un des axes principaux d'accentuation de l'effort de formation.

Il faut par ailleurs mentionner l'ouverture à Saint-Pierre et Miquelon d'un centre de formation professionnelle, ce qui permettra désormais à l'Etat d'apporter une aide en matière de formation professionnelle non maritime. Une convention entre l'Etat et le conseil général a été signée à cet effet le 24 avril 1989.

A Mayotte, le contrat de Plan signé le 11 avril 1989 prévoit un effort important de l'Etat (11,2 millions de francs dont 9 millions de francs d'investissements) afin de développer l'appareil de formation : un centre de formation continue sera mis en place.

En Nouvelle-Calédonie, l'apprentissage, de création récente et encore très embryonnaire, est en cours de développement, notamment grâce aux aides consacrées à la création de sections de formation d'apprentis. En matière de formation professionnelle un effort important a été consacré à la formation des cadres moyens et supérieurs. Les accords de Matignon ont fixé l'objectif de former d'ici dix ans 400 cadres qui pourront occuper des responsabilités dans la vie économique et administrative du territoire. Au 1er août 1989, 36 cadres étaient formés. 24 stagiaires étant attendus en métropole avant la fin de l'année. Le territoire a mis sur pied un dispositif d'accompagnement permettant une préformation des futurs candidats.

A Wallis et Futuna, grâce au contrat de plan signé au début de l'année, des actions de formation professionnelle ont pu pour la première fois être mises en oeuvre.

Enfin, en Polynésie française, le contrat de plan prévoit une participation de l'Etat supérieure à 48 millions de francs sur la période 1989-1993, l'effort étant particulièrement porté sur la formation aux métiers du tourisme, la modernisation de l'apprentissage et la rénovation de l'AFPA.

Cet aspect de l'action en faveur de la formation professionnelle serait incomplet si l'on ne mentionnait pas les moyens alloués au service militaire adapté, qui progressent de 5,5 % pour 1990.

### **3. L'aide aux demandeurs d'emploi**

Elle se traduit principalement par deux dispositifs : les travaux d'utilité collective et les chantiers de développement.

Etendus aux DOM en 1984, les TUC ont bénéficié d'un assouplissement de la réglementation, notamment par la suppression des quotas imposés par l'Etat. Le dispositif ne se différencie donc de celui mis en place en métropole que par l'âge des bénéficiaires (18 à 25 ans dans les DOM, 16 à 25 ans en métropole), l'absence de condition d'inscription préalable à l'ANPE et par une minoration de la rémunération mensuelle (sauf à Saint-Pierre-et-Miquelon).

La suppression des quotas a entraîné un fort développement des TUC puisque le nombre de jeunes concernés, limité à 10 000 jusqu'en 1987, a atteint 13 300 en 1988. Au premier semestre 1989, il se montait à 7 500 bénéficiaires. La ventilation géographique des bénéficiaires en 1988 s'opérait comme suit : Guadeloupe 3 721, Martinique 3 549, Guyane 611, Réunion 5 352 et Saint-Pierre-et-Miquelon 24.

Un dispositif similaire a été institué en 1986 en Nouvelle-Calédonie sous la forme de programme jeunes stagiaires pour le développement. Dans le cadre des accords de Matignon, les crédits consacrés à cette opération ont sensiblement augmenté : 44 millions

de francs en 1987, 60 en 1988 et 83 en 1989. Le nombre de stagiaires a ainsi pu passer de 2 200 en 1987 à 5 400 en 1988. Au premier semestre 1989 il se montait à plus de 3 500.

L'expansion des TUC aux territoires d'outre-mer s'est par ailleurs poursuivie avec la mise en place en Polynésie française, en janvier 1989, d'un dispositif voisin de celui de la métropole. Le ministre du travail y a consacré, en 1989, un crédit de 515 millions de francs, dont 0,5 million pour la formation professionnelle de 500 stagiaires.

Un programme analogue devait être mis en place cette année à Wallis et Futuna, par convention entre l'Etat et le territoire.

Les chantiers de développement local, qui s'adressaient aux chômeurs adultes ont été ouverts aux jeunes de moins de 25 ans en application de la loi de programme.

En 1989, les chantiers de développement bénéficiaient d'une dotation du ministère du travail de près de 100 millions de francs. Une augmentation très significative des crédits avait pu intervenir après 1986, une dotation supplémentaire de 18 millions de francs ayant été allouée en application de la loi de programme. En 1989, plus de 13 000 bénéficiaires ont été concernés et à compter de 1989, les chantiers de développement ont été étendus à Wallis et Futuna.

Toutefois, alors que la loi de programme préconisait un renforcement du dispositif, le projet de budget pour 1990 marque un désengagement brutal de l'Etat. En effet, la ligne budgétaire inscrite au chapitre 46-72 du budget du ministère du travail est supprimée et elle est remplacée par une nouvelle ligne figurant au chapitre 44.76. Les crédits passent de 99,937 millions de francs à 26,487 millions, soit une diminution de plus de 73 %. Cet "ajustement aux besoins" est réalisé afin de tenir compte de l'instauration du RMI dans les DOM.

**Il est donc envisagé, dans un proche avenir, de supprimer les chantiers de développement dans les DOM pour ne les maintenir que dans les collectivités territoriales et les TOM.**

**La commission a estimé que cette décision était très négative. Les chantiers de développement ont montré leur utilité. Par ailleurs, par rapport au RMI, ils présentent l'avantage de garantir une activité à leurs bénéficiaires.**

**Face à cette situation, votre rapporteur ne peut que lancer un cri d'alarme. En effet, que vont devenir les 13.000 bénéficiaires des chantiers de développement ? Quelles seront leurs ressources en attendant l'instruction de la demande du RMI ? Que leur proposera-t-on en matière d'insertion ? Ne risque-t-on pas de transformer en chômeurs 13.000 personnes qui sont actuellement occupées à des activités d'intérêt général ?**

## **II - LA MISE EN OEUVRE DE L'EGALITE SOCIALE**

La parité sociale globale, pierre angulaire de la loi de programme de 1986, constituait un élément très important de réduction des disparités sociales entre l'outre-mer et la métropole. Pour une large part, l'action gouvernementale se situe dans le droit fil de cette loi de programme. Mais après l'élection présidentielle de 1988, le Gouvernement a souhaité se référer à la notion d'égalité sociale, différente dans son concept même mais également plus large dans son contenu, puisqu'elle ne se limite pas aux seules prestations sociales.

C'est également dans le cadre de l'égalité sociale que doit se poursuivre l'indispensable effort en faveur du logement social, qui avait été notablement accentué sous le précédent Gouvernement.

### **A. L'AMELIORATION DES PRESTATIONS SOCIALES**

Depuis 1986 de notables avancées ont été réalisées en terme d'alignement des prestations sociales des DOM sur celles de la métropole.

#### **1. L'application de la parité sociale globale**

On rappellera tout d'abord que d'après sa définition, contenue dans la loi de programme, la parité sociale est atteinte lorsque le volume des prestations sociales de toute nature assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale dans les DOM correspond, compte tenu des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, à celui qui serait obtenu si toutes les prestations existant en métropole et assurées par l'Etat et par les régimes de sécurité sociale y étaient servies dans des conditions analogues.

La loi indiquant par ailleurs que les sommes complémentaires destinées à atteindre la parité sociale globale pourraient être versées sous forme individuelle ou consacrées à des actions collectives d'intérêt social.

La commission nationale d'évaluation présidée par M. Rivierez avait rendu son rapport le 23 mars 1988. Elle évaluait, sur les bases de l'année 1987, le coût global net de la parité sociale globale à plus de 1,8 milliard de francs.

D'une manière plus précise, la commission avait évalué l'incidence de l'application aux DOM des prestations sociales au taux métropolitain. Elle avait ainsi obtenu le coût global brut de la parité sociale globale, évalué à 2,55 milliards de francs pour 1987. La part essentielle revenait aux prestations familiales (2 milliards), le reste concernait principalement l'assurance-vieillesse (290 millions de francs) et l'aide sociale (225 millions de francs).

La commission avait ensuite déduit un certain nombre de contreparties, notamment l'action déjà entreprise par le Fonds d'action sanitaire et sociale obligatoire (F.A.S.S.O.). Ces déductions, qui tenaient également compte de l'alignement des ressources de sécurité sociale (instauration de cotisations d'allocations familiales pour les employeurs et travailleurs indépendants, produit de la cotisation sur les alcools qui n'existe pas actuellement outre-mer) permettaient de ramener le coût global net à 1,8 milliard de francs.

Depuis 1986, plusieurs mesures d'application ont été mises en oeuvre.

L'allocation compensatrice aux adultes handicapés (art. 15 de la loi de programme) a été étendue aux DOM à compter du 1er janvier 1988, par le décret n° 88-124 du 5 février 1988. Elle est attribuée dans les mêmes conditions et aux mêmes montants qu'en métropole. Relevant de l'aide sociale départementale, cette allocation compensatrice entraîne une compensation financière intégrale de l'Etat dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Elle bénéficie depuis 1988 à 5 000 handicapés.

**L'allocation spéciale de vieillesse (annexe III de la loi), servie aux personnes qui ne bénéficiaient pas d'un régime de retraite, a été étendue par le décret n° 88-88 du 17 janvier 1988. Elle est désormais servie au taux métropolitain. L'extension s'est réalisée en deux temps : à compter du 1er janvier 1988 pour les bénéficiaires de l'allocation simple d'aide sociale et du 1er mai 1988 pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Elle s'est donc substituée, pour ses bénéficiaires, à ces deux allocations.**

**Elle a par ailleurs entraîné deux conséquences :**

**- l'extension, pour les personnes bénéficiant d'une retraite, de la majoration dite de l'article L. 814-2, qui permet de porter la pension au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés ;**

**- l'ouverture du bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie au titre de l'assurance personnelle, pour tous les titulaires de l'allocation, les cotisations étant prises en charge de plein droit par la caisse des dépôts et consignations dans le cadre du fonds national d'assurance-vieillesse.**

**Ainsi se trouve réalisée l'extension complète aux départements d'outre-mer du minimum vieillesse au taux métropolitain.**

**Les prestations familiales constituent le chapitre le plus important du volet social de la loi de programme et faisaient l'objet de deux engagements : supprimer totalement en trois ans la condition d'activité professionnelle pour l'octroi des prestations familiales dans les DOM, puis étendre ces prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants.**

**La suppression de la condition d'activité professionnelle s'est réalisée en plusieurs étapes : à compter du 1er mars 1988 en ce qui concerne les allocations familiales et**

l'allocation de rentrée scolaire (décrets n° 88-191 et 88-192 du 26 février 1988) et à compter du 1er juillet 1989 en ce qui concerne les autres prestations, c'est-à-dire le complément familial, l'allocation de soutien familial et l'allocation d'éducation spéciale.

La suppression de la condition d'activité professionnelle aura permis d'ouvrir le bénéfice à 15 000 familles nouvelles et 45 000 enfants.

Enfin, en application de la loi de programme, la protection sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon a été notablement améliorée par deux textes législatifs :

- la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance-vieillesse (le décret n° 89-110 du 20 février 1989 ayant été pris pour son application) prévoit, à l'image de ce qui existe en métropole, un régime de base strictement contributif, un régime complémentaire et un minimum vieillesse, tout en maintenant par des dispositions transitoires les avantages acquis dans l'ancien système ;

- la loi n° 88-1264 du 30 décembre 1988 qui a permis de compléter le régime d'assurance-maladie en lui donnant une meilleure assise juridique (notamment en matière de recouvrement des cotisations et de conditions d'ouverture des droits) et en étendant l'assurance maternité, l'assurance personnelle et l'allocation d'éducation spéciale. Les décrets d'application de cette loi sont en cours de préparation. Par ailleurs, une disposition incluse dans le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé déposé le 25 octobre dernier à l'Assemblée nationale, permettra d'instituer une convention locale entre la caisse de prévoyance sociale et les professionnels de santé, afin de tenir compte de l'installation de médecins libéraux dans l'archipel.

Signalons enfin, toujours dans le cadre de l'application de la loi de programme (annexe V) que la législation applicable à Mayotte sera adaptée. Un décret du 16 mars 1987 avait déjà institué un régime de retraite spécifique. Le Sénat a adopté le 7 novembre dernier un projet de loi visant à autoriser le Gouvernement à étendre,



par voie d'ordonnance, la législation métropolitaine avec les adaptations rendues nécessaires, notamment dans le domaine de la santé publique, de la protection sociale et du droit du travail. Il pourrait être ainsi envisagé d'étendre le code de l'aide sociale ainsi que le code de la famille, sous réserve du respect du droit particulier musulman en vigueur à Mayotte.

## **2. Les mesures qui restent à réaliser**

Si l'on s'en tient aux estimations de la commission nationale d'évaluation, on peut dire qu'à mi-parcours des cinq années de la loi de programme, un peu plus du tiers du chemin vers la parité sociale globale a été accompli.

Par ailleurs, la commission présidée par M. Jean Ripert, chargée d'évaluer l'égalité sociale, remettra avant la fin de l'année ses conclusions. La notion d'égalité sociale étant *a priori* plus vaste que celle de parité sociale, on peut penser que ses propositions iront au-delà de celles qui avaient été faites par la commission précédente. Il serait toutefois souhaitable qu'à tout le moins, les objectifs de la loi de programme ne soient pas remis en cause.

S'agissant de la parité sociale globale, quels sont les points qui demeurent en suspens ?

Il s'agit en premier lieu de l'extension, avant 1992, des prestations familiales aux employeurs et travailleurs indépendants. Aucune mesure n'est intervenue jusqu'à présent et le Gouvernement n'a pas précisé ses intentions. En effet, cette extension pose un redoutable problème puisqu'elle se traduira par des cotisations supplémentaires que les intéressés ne sont peut-être pas en mesure de supporter. Il importe d'être prudent car en cas de cotisations trop élevées, on risque de constater pour ces professions un très faible taux de recouvrement des cotisations.

Mais le principal élément du coût de la parité sociale globale provenait de la différence en matière de prestations

familiales, entre le barème métropolitain et celui des DOM. Cette différence apparaît dans le tableau suivant.

Montant comparé des prestations familiales dans les DOM et en métropole au  
1er juillet 1989

Prestations	Métropole	DOM
<b>1) Allocations familiales</b>		
Familles :		
d'1 enfant	0	107
de 2 enfants	579	404
de 3 enfants	1 320	779
de 4 enfants	2 061	1 247
de 5 enfants	2 802	1 438
<b>2) Allocation de soutien familial</b>		
Total	542	352
Partiel	407	267
<b>3) Allocation d'éducation spéciale</b>		
de base	579	570
complément 1ère catégorie	1 302	1 286
complément 2ème catégorie	434	429
<b>4) Allocation de parent isolé</b>		
parent	2 712	1 528
enfant	904	509
<b>5) Complément familial</b>	753	431
<b>6) Allocation de rentrée scolaire</b>	362	362
<b>7) Allocation pour jeune enfant et prime de protection à la maternité</b>	831	241 (1)
<b>Allocation aux adultes handicapés</b>	2 832,50	2 832,50
(1) total des cinq primes : 1 205 F.		

La commission présidée par M. Rivierez n'avait pas préconisé un alignement pur et simple sur le barème métropolitain. Elle considérait en effet, compte tenu de la démographie des DOM, qu'il fallait aider les familles nombreuses à élever leurs enfants sans encourager la natalité. Tout en proposant le maintien des allocations familiales pour les familles d'un enfant, elle souhaitait porter les allocations au taux métropolitain pour les seules familles de deux et trois enfants. Dans la même optique, elle préconisait la revalorisation de l'allocation pour jeune enfant et de l'allocation parentale

d'éducation, mais n'envisageait pas de modifier le taux de l'allocation de parent isolé.

L'absence d'alignement total des prestations devait permettre de consacrer une enveloppe financière conséquente aux actions collectives, pour lesquelles cinq axes avaient été retenus : l'action en faveur de l'enfance (meilleur équilibre alimentaire, structures d'accueil de la petite enfance, lutte contre l'illettrisme), la famille (aide à la formation des familles), le logement, l'insertion des jeunes et l'aide aux personnes âgées.

La poursuite des objectifs de la loi de programme et la répartition entre le relèvement des prestations individuelles et les actions collectives sont actuellement suspendus aux conclusions de la commission sur l'égalité sociale.

Votre rapporteur souhaite qu'un calendrier soit rapidement élaboré. Il souhaite également que dans le cadre de l'égalité sociale soient réglés des problèmes qu'il avait soulignés les années précédentes :

. la résorption des déséquilibres alimentaires constatés chez les jeunes dans certaines zones : Wallis et Futuna, zones de brousse en Nouvelle Calédonie. Des distributions de lait aux enfants, ou toute autre opération ayant le même but, devraient être envisagées. Devant la commission des affaires sociales, le ministre des DOM-TOM a reconnu la réalité de ces carences alimentaires, qui n'ont pas échappé à la mission que le Gouvernement a envoyé en Nouvelle Calédonie. Un engagement a été pris en vue de suivre ce dossier dans les prochains mois ;

. la protection sociale en Polynésie française qui appelle le règlement de deux difficultés. La première résulte de l'absence de coordination entre le régime de sécurité sociale métropolitain et le régime territorial, si bien que des personnes qui exercent leur activité alternativement ou successivement en métropole et dans le territoire connaissent une rupture dans leur couverture sociale. Il est donc important que le décret préparé par le Gouvernement intervienne rapidement et tienne compte des

spécificités territoriales, notamment afin d'éviter que les règles retenues n'aboutissent à déséquilibrer le régime local. Le second concerne la nécessaire réforme du régime de protection sociale en milieu rural qui fonctionne actuellement quasi exclusivement sur des subventions du territoire et de l'Etat. Il faut espérer que l'effort financier de l'Etat, qui a été porté à 61 millions de francs en 1988 (soit une augmentation de 32 millions de francs) permettra de maintenir ce régime, tout en le réformant.

### **3. La mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion**

L'article 51 de la loi du 1er décembre 1988 prévoit l'application du revenu minimum d'insertion dans les DOM.

En application de cet article, le décret du 20 janvier 1989 définit le régime particulier prévu par la loi. Le montant du RMI dans les DOM est fixé à 80 % du montant métropolitain, et ce afin de respecter, dans les DOM comme en métropole, un rapport de proportionnalité avec le SMIC. Par ailleurs, le financement des actions nouvelles d'insertion des bénéficiaires du RMI, qui incombe aux départements, sera complété dans les DOM par une participation de l'Etat dont le montant maximal représentera le solde global de l'abattement de 20 % appliqué à l'allocation.

D'après les estimations du Gouvernement, le nombre de bénéficiaires devrait être de 80.000 en 1989, avec la répartition suivante : Réunion : 50.000, Martinique : 12.000, Guadeloupe : 15.000 et Guyane : 3.000. L'allocation différentielle moyenne se situe autour de 1.300 francs par mois. Le montant total des sommes versées pourrait être de 1,1 milliard de francs en 1989.

A la lumière de ces premiers résultats, il apparaît déjà que la proportion des bénéficiaires du RMI sera beaucoup plus élevée dans les DOM qu'en métropole. A titre indicatif, on peut dire que plus de 20 % des allocations du RMI résident dans les DOM alors que les quatre départements représentent moins de 3 % de la population nationale.

La commission s'est interrogée sur le nombre très élevé de bénéficiaires dans le département de la Réunion. Il est vrai qu'il s'agit du département le plus touché par le chômage. Il semblerait, d'après les réponses fournies par le Gouvernement, que les campagnes d'information aient été particulièrement intenses et que les services liquidateurs aient instruit les demandes avec beaucoup de diligence. Il faut noter que la proportion de refus est sensiblement comparable à la Réunion et dans les trois autres départements.

L'insertion, en revanche, se met en place avec moins de rapidité. Le nombre de contrats d'insertion est encore très faible (moins de 2.000 au mois de septembre). Quant aux actions d'insertion, une bonne part d'entre elles concerneront l'habitat et le logement.

Pour 1990, le projet de budget prévoit l'inscription d'une somme de 400 millions de francs au titre des actions d'insertion financées par l'Etat.

La commission des Affaires sociales a obtenu confirmation du Gouvernement que les sommes supplémentaires consacrées au logement ne viendraient pas abonder la ligne budgétaire unique mais seraient déléguées aux préfets. L'utilisation effective de ces sommes devrait s'en trouver mieux garantie.

## **B. L'EFFORT EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL**

La situation de logement dans les DOM demeure extrêmement préoccupante : le parc de logements reste très insuffisant, 30 % des logements sont insalubres et le niveau des loyers est trop élevé. A cela s'ajoutent les conséquences des calamités naturelles et en dernier lieu du cyclone Hugo qui a sinistré la Guadeloupe au mois de septembre.

Compte tenu du niveau de vie et du taux de chômage, c'est vers le logement social aidé par l'Etat que se tournent les familles.

## 1. L'évolution des crédits

L'effort budgétaire en faveur du logement se traduit par l'évolution de la ligne budgétaire unique (LBU) mais aussi par les crédits de résorption de l'habitat insalubre répartis par le comité interministériel des villes.

Ces crédits d'aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte, regroupés dans la LBU, ont évolué comme suit au cours des dernières années.

Année	1986	1987	1988	1989	1990
Montant LBU (millions de F.)	647	822	880	900	1 000

Rappelons que la loi de programme prévoyait un doublement, d'ici 1992, de l'effort consenti par le budget de l'Etat. Le taux d'augmentation par rapport à 1986 sera de 55 % en 1990.

La répartition des 900 millions inscrits en 1989 s'effectue comme suit : Réunion : 326 millions de francs, Guadeloupe : 203 millions, Martinique : 203 millions, Guyane : 88 millions, Mayotte : 55 millions et Saint-Pierre et Miquelon : 5 millions de francs. En outre, 20 millions de francs sont affectés, depuis 1988, au programme outre-mer du Plan construction et architecture . Ce programme permet notamment d'intervenir sur le coût et la qualité des constructions pour réaliser un habitat mieux adapté aux particularités climatiques, aux modes de vie et aux conditions socio-économiques locales.

A ce propos, il serait bon que l'Etat, par l'intermédiaire des services locaux de l'équipement, s'oriente davantage vers l'habitat collectif, qui permet une meilleure utilisation des terrains constructibles (en préservant les terres agricoles) et qui se traduit par des constructions plus solides, mieux intégrées à

**l'environnement et susceptibles d'assurer la sécurité des personnes et des biens en cas de cyclone.**

**S'agissant du nombre de logements construits ou améliorés à l'aide des crédits de la LBU, il a évolué favorablement au cours des dernières années : 6 268 en 1986, 7 850 en 1987, 10 293 en 1988. L'objectif est de passer à 10 500 en 1989 et à 11 300 en 1990.**

**Toutefois, ces chiffres recouvraient des réalités très différentes selon les départements.**

**Tout d'abord, une part des crédits est affectée à l'amélioration de l'habitat existant. Les logements améliorés constituent 18 % en moyenne (en 1988) de l'ensemble des logements concernés. En fait, la proportion de logements améliorés est plus faible dans trois des quatre départements mais elle atteint 50 % des logements aidés en Martinique.**

**Par ailleurs, on constate que l'accès des familles les plus démunies au logement social demeure difficile. La réalisation de programmes très sociaux rencontre de multiples obstacles, si bien que les efforts ont été concentrés sur les ménages dont les ressources dépassent au moins le SMIC. Le logement évolutif social (LES), destiné aux familles dont les revenus sont les plus faibles, ne représentent en moyenne que 22 % des logements aidés. Ici encore, on constate des disparités puisque la part des LES dépasse 35 % à la Réunion, mais est inférieure à 20 % en Martinique et à 9 % en Guadeloupe.**

**Les mesures mises en place dans le cadre de l'insertion des bénéficiaires du RMI devraient permettre d'améliorer cette situation et de favoriser l'accès au logement des plus démunis.**

**S'agissant de la résorption de l'habitat insalubre, une priorité pour les DOM et Mayotte a été reconnue dès 1985 puis consacrée par la loi de programme. Sur la période 1987-1991, le quart en moyenne des crédits engagés à ce titre par le comité**

interministériel des villes sera réservé aux DOM, à Saint Pierre et Miquelon et à Mayotte.

Ces crédits ont connu une évolution cahotique puisqu'ils sont passés de 24,3 millions de francs en 1986 à 13,2 millions de francs en 1987 et à 38 millions de francs en 1988. Quoi qu'il en soit, pour 1987 et 1988, les crédits consacrés aux DOM et à Mayotte ont représenté en moyenne 26 % des crédits nationaux.

Votre rapporteur se félicite de voir l'effort en faveur du logement social se poursuivre mais il souhaite que le Gouvernement étudie deux orientations :

. la révision des règles d'attribution des crédits de la LBU, qui paraissent peu adaptées à la situation du logement dans les DOM ;

. la construction d'habitations collectives en dur de préférence aux habitations individuelles légères, qui ont montré leur fragilité lors du cyclone Hugo et qui ne correspondent pas toujours à des normes sanitaires suffisantes. Il en résulterait une meilleure protection des personnes et des biens et un plus grand confort des populations concernées.

## **2. Les aides au logement**

L'application aux DOM des aides au logement pose actuellement deux types de problèmes.

D'une part, les barèmes sont inadaptés et ne permettent pas de solvabiliser suffisamment les familles modestes. L'élévation des loyers met en difficulté les familles pour lesquelles l'allocation de logement est insuffisante, avec ce que cela comporte comme risques d'impayés pour les organismes d'H.L.M. Il semblerait sur ce point que le Gouvernement envisage prochainement de réviser ces barèmes. La commission d'évaluation de la parité sociale globale



avait préconisé l'alignement sur le barème métropolitain et avait évalué le coût de la mesure à 3 millions de francs.

D'autre part, les aides à la personne ne concernent actuellement que deux catégories de ménages dans les DOM :

- les personnes isolées ou les couples ayant à charge des enfants, des ascendants ou des parents infirmes et les jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans, qui bénéficient depuis 1976 de l'allocation de logement à caractère familial ;

- les personnes âgées de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude), les handicapés, les jeunes travailleurs de moins de 25 ans et les chômeurs indemnisés de longue durée, qui bénéficient depuis 1980 de l'allocation de logement à caractère social.

Compte tenu du "bouclage" en voie de réalisation en métropole, c'est-à-dire de l'extension à tous les ménages, sous l'unique condition de ressources, du droit à une aide personnelle au logement, le problème se pose de sa mise en oeuvre dans les DOM. En effet, l'aide personnalisée au logement n'est pas étendue aux départements d'outre-mer.

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur souhaite effectuer trois observations :

. les problèmes sociaux des DOM sont considérables : niveau de chômage, retard dans les prestations sociales, crise du logement, et appellent une poursuite de l'effort engagé par les pouvoirs publics ;

. les priorités retenues par le Gouvernement n'ont pas remis en cause les orientations définies par la loi de programme et notamment celles qui concernent l'amélioration des prestations sociales et l'aide au logement. Le Gouvernement a engagé par ailleurs une importante action en faveur de la Guadeloupe, frappée par le cyclone Hugo ;

. la notion d'égalité sociale demeure encore incertaine et mérite d'être rapidement précisée.

Votre rapporteur avait proposé à la commission des Affaires sociales d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des DOM TOM. La mise aux voix ayant donné lieu à une égalité de suffrages, la proposition tendant à émettre un avis favorable a été rejetée par la commission.